



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № 15-Г09-8

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

«02» сентября 2009 г.

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации в составе:

председательствующего Еременко Т.И.

судей Борисовой Л.В. и Ксенофонтовой О.А.

рассмотрела в судебном заседании кассационную жалобу Правительства Республики Мордовия на решение Верховного Суда Республики Мордовия от 17 июня 2009 года, которым постановлено:

Признать недействующими пункты 1-13 Перечня дополнительных показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городского округа Саранск и муниципальных районов Республики Мордовия, пункты 1-13 Методики расчета дополнительных показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городского округа Саранск и муниципальных районов Республики Мордовия и пункта 2 Порядка оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городского округа Саранск и муниципальных районов Республики Мордовия, утвержденных постановлением Правительства Республики Мордовия от 10.03.2009 г. №78 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городского округа Саранск и муниципальных районов Республики Мордовия» с момента вступления решения суда в законную силу.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Борисовой Л.В., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Кротова В.А., полагавшего решение суда не подлежащим отмене, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

Прокурор Республики Мордовия обратился в суд с заявлением о признании противоречащими федеральному законодательству и

недействующими пунктов 1-13 Перечня дополнительных показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городского округа Саранск и муниципальных районов Республики Мордовия, пунктов 1-13 Методики расчета дополнительных показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городского округа Саранск и муниципальных районов Республики Мордовия, пункта 2 Порядка оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городского округа Саранск и муниципальных районов Республики Мордовия, утвержденных постановлением Правительства Республики Мордовия от 10.03.2009 г. № 78 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городского округа Саранск и муниципальных районов Республики Мордовия», сославшись на то, что данные нормы приняты исполнительным органом государственной власти субъекта РФ с превышением полномочий.

Решением Верховного Суда Республики Мордовия от 17 июня 2009 года заявление прокурора удовлетворено.

В кассационной жалобе Правительство Республики Мордовия просит об отмене решения в связи с нарушением судом норм материального права.

Проверив материалы дела, обсудив доводы кассационной жалобы, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации находит решение суда не подлежащим отмене.

Удовлетворяя заявление прокурора о признании (в части) недействующим оспариваемого нормативного правового акта, суд исходил из вывода о том, что оспариваемые нормы приняты правительством Республики Мордовия с превышением полномочий, предоставленных федеральным законом исполнительному органу государственной власти субъекта Российской Федерации.

Вывод суда, изложенный в решении, основан на анализе действующего законодательства и материалах дела и является правильным.

Правовое регулирование отношений, о которых возник спор, осуществляется на уровне Российской Федерации Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Указом Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 года № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов», иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Пунктом «н» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации вопросы установления общих принципов организации местного самоуправления отнесены к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Статьей 76 Конституции РФ установлены гарантии и пределы действия и применения федеральных законов, изданных по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

По данным предметам ведения издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации. Законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам. В случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон (части 2 и 5).

Согласно части 1 статьи 18.1 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ перечень показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления утверждается в порядке, определяемом Президентом Российской Федерации.

Президентом Российской Федерации издан Указ от 28 апреля 2008 года № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов», пунктом 1 которого утвержден прилагаемый перечень показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов. В их числе предусмотрены: отношение среднемесячной номинальной начисленной заработной платы работников муниципальных учреждений к среднемесячной номинальной начисленной заработной плате работников крупных и средних предприятий и некоммерческих организаций городского округа (муниципального района); доля населения, охваченного профилактическими осмотрами; число случаев смерти лиц в возрасте до 65 лет, число случаев смерти детей до 18 лет; доля амбулаторных учреждений, имеющих медицинское оборудование в соответствии с табелем оснащения, и другие, всего 30 показателей.

Пунктом 2 данного Указа Президента РФ поручено Правительству РФ разработать и утвердить перечень дополнительных показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов. Распоряжением Правительства Российской Федерации от 11 сентября 2008 года № 1313-р утвержден перечень дополнительных показателей, касающихся среднемесячной номинальной начисленной заработной платы работников крупных и средних предприятий, а также муниципальных учреждений; объема медицинской помощи и стоимости единицы объема оказанной медицинской помощи муниципальными учреждениями здравоохранения; числа врачей и среднего медицинского персонала, числа коек в муниципальных учреждениях здравоохранения в расчете на 10000 человек населения; объем расходов бюджета на бюджетные инвестиции, образование, здравоохранение, культуру, физическую культуру и спорт, жилищно-коммунальное хозяйство, а также других показателей (всего 31 показатель).

Подпунктом «б» пункта 5 упомянутого Указа Президента РФ рекомендовано органам исполнительной власти субъектов РФ устанавливать перечень дополнительных показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и

муниципальных районов по вопросам организации сбора, вывоза, утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов, благоустройства и озеленения территории, освещения улиц.

Таким образом, Правительство Республики Мордовия имело полномочия на осуществление нормативного правового регулирования по вопросу установления дополнительных показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления лишь в пределах, ограниченных вопросами организации сбора, вывоза, утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов, благоустройства и озеленения территории, освещения улиц.

Из дела видно и судом установлено, что 10 марта 2009 года Правительством Республики Мордовия принято постановление № 78 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городского округа Саранск и муниципальных районов Республики Мордовия», которым утверждены Перечень дополнительных показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городского округа Саранск и муниципальных районов Республики Мордовия (Перечень дополнительных показателей), Методика расчета дополнительных показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городского округа Саранск и муниципальных районов Республики Мордовия (Методика расчета) и Порядок оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городского округа Саранск и муниципальных районов Республики Мордовия (Порядок оценки). Текст постановления опубликован официально для всеобщего сведения в печатном издании «Известия Мордовии», № 35-7, 13 марта 2009 года.

Правительством республики предусмотрены следующие показатели для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления:

1. Объем поступления собственных доходов консолидированного бюджета городского округа (муниципального района), за исключением доходов, полученных в виде безвозмездных и безвозвратных перечислений из бюджетов других уровней и внебюджетных фондов, на душу населения.

2. Объем закупок молока во всех категориях хозяйств на душу населения.

3. Объем закупок скота и птицы во всех категориях хозяйств на душу населения.

4. Объем оборота розничной торговли во всех каналах реализации на 1 жителя.

5. Объем платных услуг, оказанных населению, в расчете на 1 жителя.

6. Количество вновь созданных рабочих мест на 10 000 человек трудоспособного населения.

7. Младенческая смертность на 1000 родившихся живыми.

8. Прирост среднемесячной номинальной начисленной заработной платы в целом по городскому округу (муниципальному району) к уровню предыдущего года.

9. Удельный вес убыточных организаций в общем их числе.

10. Объем просроченной кредиторской задолженности муниципальных учреждений к уровню предыдущего года.

11. Соблюдение регламента предоставления земельных участков в целях строительства (срок - 180 дней).

12. Объем расходов бюджета муниципального образования на разработку градостроительной документации.

13. Объем реализации изделий народных художественных промыслов на душу населения.

Сравнительный анализ обжалуемых положений с федеральными нормами приводит к выводу о том, что Правительство Республики Мордовия, осуществляя оспариваемое нормативное правовое регулирование, вышло за пределы полномочий, предоставленных федеральным законом исполнительному органу государственной власти субъекта Российской Федерации.

В соответствии с частью 2 статьи 253 ГК РФ, установив, что оспариваемый нормативный правовой акт или его часть противоречит федеральному закону либо другому нормативному правовому акту, имеющим большую юридическую силу, суд признает нормативный правовой акт недействующим полностью или в части со дня его принятия или иного указанного судом времени.

Поскольку судом правильно определены обстоятельства, имеющие значение для дела, и применен закон, подлежащий применению к спорному правоотношению, решение суда является законным и обоснованным.

Нельзя согласиться с доводом Правительства Республики Мордовия о том, что положение подпункта «б» пункта 5 Указа Президента РФ от 28 апреля 2008 года № 607, содержащее рекомендацию органам исполнительной власти субъектов РФ утвердить дополнительные показатели для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов, не носит нормативного характера и не является общеобязательным для неопределенного круга лиц. Названный Указ Президента Российской Федерации, как в целом, так и в вышеуказанной части, является нормативным правовым актом, действующим на всей территории Российской Федерации. По смыслу упомянутого положения, субъектам Российской Федерации предоставлено право установить перечень дополнительных показателей. Субъекты Российской Федерации, в случае реализации этого права, безусловно обязаны выполнить требование Президента РФ относительно перечня вопросов, по которым устанавливаются дополнительные показатели. Это – вопросы организации сбора, вывоза, утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов, благоустройства и озеленения территории, освещения улиц. Причем для муниципальных районов указанный перечень устанавливается в случае, когда решение этих вопросов осуществляется органами местного самоуправления муниципальных районов. Таким образом, установление

показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов является исключительной компетенцией Президента Российской Федерации. Субъекты же Российской Федерации в указанной сфере осуществляют нормативное правовое регулирование в пределах предоставленных им полномочий

Иные доводы Правительства Республики Мордовия, изложенные в его кассационной жалобе, не содержат предусмотренных законом оснований для отмены решения суда в кассационном порядке.

В силу изложенного и руководствуясь статьей 360, пунктом 1 статьи 361, статьей 366 ГПК РФ, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации

определила:

Решение Верховного суда Республики Мордовия от 17 июня 2009 года оставить без изменения, кассационную жалобу Правительства Республики Мордовия – без удовлетворения.

Председательствующий

Судьи

A large rectangular area of the document is redacted with a solid grey fill, covering the names and signatures of the court members.